

## **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und anderen Steuern (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz – StVBG)**

#### **A. Problem und Ziel**

- Schutz des steuerehrlichen Unternehmers vor Wettbewerbsverzerrungen, die durch den gezielten Missbrauch des Vorsteuerabzugs entstehen.
- Erhöhung des Verfolgungsdrucks gegenüber organisierten Umsatzsteuerbetrügern zum Schutze bestehender legaler Arbeitsplätze und zur Sicherung der Steuerbasis in Deutschland.
- Schutz des Umsatzsteueraufkommens.

#### **B. Lösung**

Optimierung des umsatzsteuerlichen Kontroll- und Sicherungssystems durch

- Beschleunigung des Informationsflusses mit Hilfe unmittelbarer Anzeigepflichten gegenüber den Finanzämtern;
- Beschleunigung der zwischenstaatlichen Amtshilfe soweit die Umsatzsteuer betroffen ist;
- Sicherheitsleistung, die in bestimmten Fällen das Risiko von Steuerausfällen reduzieren hilft und gleichzeitig die Liquidität der Unternehmen schont;
- Einführung eines Haftungstatbestandes für Fälle des Umsatzsteuerbetruges (Karussellgeschäfte);
- Einführung einer „allgemeinen Nachschau“ für den Bereich der Umsatzsteuer zur frühzeitigen Feststellung von Firmen, die primär zur Schädigung des Fiskus genutzt werden;
- Beschleunigung der Prüfungsabläufe bei Umsatzsteuerprüfungen der Landesfinanzbehörden mit Hilfe einer zentralen Koordinierungsstelle beim Bundesamt für Finanzen;
- Verbreiterung der Informationsbasis über umsatzsteuerliche Betrugsstrategien mit Hilfe einer zentralen Auswertungsstelle beim Bundesamt für Finanzen.

#### **C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen**

Das Gesetz führt 2002 zu Steuermehreinnahmen von 2 300 Mio. Euro (davon Bund: + 1 183 Mio. Euro, Länder: + 1 069 Mio. Euro, Gemeinden: + 48 Mio. Euro). Die Steuermehreinnahmen für die Haushalte der Gebietskörperschaften in den Folgejahren bis 2005 ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung  
von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und anderen Steuern  
in den Rechnungsjahren 2002 bis 2005

Gebiets- körperschaft	(Steuermehreinnahmen in Mio. Euro)			
	2002	2003	2004	2005
Insgesamt	+ 2 300	+ 2 500	+ 2 600	+ 2 700
Bund	+ 1 183	+ 1 286	+ 1 338	+ 1 389
Länder	+ 1 069	+ 1 162	+ 1 208	+ 1 255
Gemeinden	+ 48	+ 52	+ 54	+ 56

Der entstehende Vollzugsaufwand für die öffentliche Hand ist nicht bezifferbar.

**E. Sonstige Kosten**

Keine

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DER BUNDESKANZLER**

Berlin, den 10. September 2001

022 (414) – 522 00 Ste 266/01

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der  
Umsatzsteuer und anderen Steuern (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz – StVBG)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 17. August 2001 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.





## Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und anderen Steuern (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz – StBVG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht	Artikel
Änderung des Umsatzsteuergesetzes 1999	1
Änderung der Abgabenordnung	2
Änderung des EG-Amtshilfe-Gesetzes	3
Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes	4
Neufassung geänderter Gesetze	5
Inkrafttreten	6

### Artikel 1

#### Änderung des Umsatzsteuergesetzes

Das Umsatzsteuergesetz 1999 in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1999 (BGBl. I S. 1270), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
  - a) Nach der Angabe „§ 18e Bestätigungsverfahren“ wird die Angabe „§ 18f Sicherheitsleistung“ eingefügt.
  - b) Nach der Angabe „§ 25c Besteuerung von Umsätzen mit Anlagegold“ wird die Angabe „§ 25d Haftung für schuldhaft nicht abgeführte Steuer“ eingefügt.
2. § 18 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Satz 4 wird wie folgt gefasst:
 

„Nimmt der Unternehmer seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit auf, ist im laufenden und folgenden Kalenderjahr Voranmeldungszeitraum der Kalendermonat.“
  - b) Satz 5 wird aufgehoben.
3. In § 18c Satz 1 werden die Wörter „regelmäßigen“ und „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit“ gestrichen.
4. Nach § 18e wird folgender § 18f eingefügt:

#### „§ 18f Sicherheitsleistung

Bei Steueranmeldungen im Sinne von § 18 Abs. 1 und 3 kann die Zustimmung nach § 168 Satz 2 der Abgabenordnung im Einvernehmen mit dem Unternehmer von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden. Satz 1 gilt entsprechend für die Festsetzung nach § 167 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung, wenn sie zu einer Erstattung führt.“

5. Nach § 25c wird folgender § 25d eingefügt:

#### „§ 25d

#### Haftung für die schuldhaft nicht abgeführte Steuer

(1) Der Unternehmer haftet für die Steuer aus einem vorangegangenen Umsatz, soweit diese in einer Rechnung im Sinne des § 14 ausgewiesen wurde, der Aussteller der Rechnung entsprechend seiner vorgefassten Absicht die ausgewiesene Steuer nicht entrichtet oder sich vorsätzlich oder leichtfertig außer Stande gesetzt hat, die ausgewiesene Steuer zu entrichten und der Unternehmer bei Abschluss des Vertrages über seinen Eingangsumsatz davon Kenntnis hatte oder den Umständen nach Kenntnis haben musste. Trifft dies auf mehrere Unternehmer zu, so haften diese als Gesamtschuldner.

(2) Örtlich zuständig für den Erlass des Haftungsbescheides ist das Finanzamt, das für die Besteuerung des Unternehmers zuständig ist. Im Falle des Absatzes 1 Satz 2 ist jedes Finanzamt örtlich zuständig, bei dem der Vorsteueranspruch geltend gemacht wird.

(3) Das zuständige Finanzamt hat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Erlass des Haftungsbescheides vorliegen. Bis zum Abschluss dieser Prüfung kann die Erteilung der Zustimmung im Sinne von § 168 Satz 2 Abgabenordnung versagt werden. Satz 2 gilt entsprechend für die Festsetzung nach § 167 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung, wenn sie zu einer Erstattung führt.

(4) Für den Erlass des Haftungsbescheides gelten die allgemeinen Grundsätze, mit Ausnahme des § 219 der Abgabenordnung.“

### Artikel 2

#### Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, 1977 I S. 269), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe „Sammlung von geschützten Daten § 88a“ die Angabe „Allgemeine Nachschau § 88b“ eingefügt.
2. Nach § 88a wird folgender § 88b eingefügt:

#### „§ 88b

#### Allgemeine Nachschau

(1) Zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer können die damit betrauten Amtsträger der Finanzbehörde ohne vorherige Ankündigung und außerhalb einer Außenprüfung Grundstücke und Räume von Personen, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausüben, während der Geschäfts- und Arbeitszeiten betreten, um Sachverhalte festzustellen, die für die Besteuerung erheblich sein können (allgemeine Nachschau). Wohn-

räume dürfen gegen den Willen des Inhabers nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreten werden.

(2) Soweit des zur Feststellung einer steuerlichen Erheblichkeit zweckdienlich ist, haben die von der allgemeinen Nachschau betroffenen Personen den damit betrauten Amtsträgern auf Verlangen Aufzeichnungen, Bücher, Geschäftspapiere und andere Urkunden über die der allgemeinen Nachschau unterliegenden Sachverhalte vorzulegen und Auskünfte zu erteilen.

(3) Wenn die bei der allgemeinen Nachschau getroffenen Feststellungen hierzu Anlass geben, kann ohne vorherige Prüfungsanordnung (§ 196) zu einer Außenprüfung nach § 193 übergegangen werden. Auf den Übergang zur Außenprüfung wird schriftlich hingewiesen.“

3. § 117 Abs. 4 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei der Übermittlung von Auskünften und Unterlagen gilt für inländische Beteiligte § 91 entsprechend; soweit die Rechts- und Amtshilfe Steuern betrifft, die von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden, hat eine Anhörung des inländischen Beteiligten abweichend von § 91 Abs. 1 stets stattzufinden, es sei denn, die Umsatzsteuer ist betroffen oder es liegt eine Ausnahme nach § 91 Abs. 2 oder 3 vor.“

4. § 138 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wer einen gewerblichen Betrieb oder eine Betriebsstätte eröffnet, hat dies nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck dem Finanzamt mitzuteilen, in dessen örtlichem Zuständigkeitsbereich der Betrieb oder die Betriebsstätte eröffnet wird. Wer einen Betrieb der Land- und Forstwirtschaft eröffnet oder eine freiberufliche Tätigkeit aufnimmt, hat dies nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck dem nach § 19 zuständigen Finanzamt mitzuteilen. Das Gleiche gilt für die Verlegung und die Aufgabe eines Betriebs, einer Betriebsstätte oder einer freiberuflichen Tätigkeit.“

b) In Absatz 2 Nr. 3 wird die Angabe „§ 2 Abs. 1 Nr. 1“ durch die Angabe „§ 2 Nr. 1“ ersetzt.

### Artikel 3

#### Änderung des EG-Amtshilfe-Gesetzes

Nach § 1a des EG-Amtshilfe-Gesetzes vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436, 2441), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433) geändert worden ist, wird folgender § 1b eingefügt:

„§ 1b

Hinzuziehung von Bediensteten anderer Mitgliedstaaten

(1) Die nach § 1a zuständige Finanzbehörde kann im Einvernehmen mit der zuständigen Finanzbehörde eines

Mitgliedstaates zulassen, dass von dieser Behörde benannte Bedienstete bei Ermittlungen zur Durchführung der Amtshilfe (§ 1 Abs. 2) oder bei der Inanspruchnahme von Amtshilfe auf Grund der Richtlinie 77/799/EWG in der jeweils gültigen Fassung im Inland anwesend sind. Die Ermittlungen werden stets von der zuständigen inländischen Finanzbehörde geführt. Bedienstete der Finanzbehörde eines Mitgliedstaates dürfen keine Ermittlungshandlungen vornehmen. Sie haben jedoch Zugang zu denselben Räumlichkeiten und Unterlagen wie die mit den Ermittlungen beauftragten Bediensteten der inländischen Finanzbehörde, jedoch nur auf deren Vermittlung hin und zum Zweck der laufenden Ermittlungen.

(2) § 1 Abs. 2 und § 3 gelten entsprechend.“

### Artikel 4

#### Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

In § 5 Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426, 1427), das zuletzt durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, werden am Ende der Nummer 14 der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und die folgenden Nummern angefügt:

„15. die Koordinierung von Umsatzsteuerprüfungen der Landesfinanzbehörden;

16. das Zusammenführen und Auswerten von umsatzsteuerlich erheblichen Informationen zur Identifizierung prüfungswürdiger Sachverhalte;

17. die Beobachtung von elektronisch angebotenen Dienstleistungen zur Unterstützung der Landesfinanzverwaltungen bei der Umsatzbesteuerung des elektronischen Handelns.“

### Artikel 5

#### Neufassung geänderter Gesetze

Das Bundesministerium der Finanzen kann den Wortlaut des Umsatzsteuergesetzes 1999 in der vom 1. Januar 2002 an geltenden Fassung und den Wortlaut der Abgabenordnung, des EG-Amtshilfe-Gesetzes und des Finanzverwaltungsgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes nach Artikel 6 Abs. 1 an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

### Artikel 6

#### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 tritt am 1. Januar 2002 in Kraft.

## Begründung

### I. Allgemeiner Teil

Die Umsatzsteuer ist eine der bedeutendsten Einnahmequellen von Bund, Ländern und Gemeinden. Das Aufkommen belief sich im Jahr 2000 auf 275,5 Mrd. DM. Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen i. H. v. 913,9 Mrd. DM sind das gut 30 %. Daher kommt der Sicherung dieser Einnahmen eine besondere Bedeutung zu.

In Deutschland – wie auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – werden zunehmend Betrugsfälle in Form von so genannten Karussellgeschäften aufgedeckt. Diese Fälle zeichnen sich durch den Missbrauch des Vorsteuerabzugs aus. Die „ersparte“ Umsatzsteuer wird zur Verbilligung der im Karussell weitergelieferten, meist hochwertigen Waren verwendet. Die Täter agieren europaweit. Sie sind bestens informiert, organisiert und ausgerüstet. Im Ergebnis handelt es sich hier um eine Form des organisierten Verbrechens.

Allein die bisher aufgedeckten betrügerischen Aktivitäten, die sich häufig in Größenordnungen von mehrstelligen Millionenbeträgen bewegten, lassen weitere ganz erhebliche Steuerausfälle befürchten. Es besteht die Gefahr einer Erosion der Steuerbasis. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch Karussellgeschäfte steuererhrliche Unternehmer über „vermeintliche“ Niedrigpreise vom Markt verdrängt werden. Aufgrund der dadurch bedingten Wettbewerbsverzerrungen können sogar kleine und mittlere Unternehmen in ihrem Bestand gefährdet sein. In Anbetracht der herausragenden Bedeutung des Mittelstandes für die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt liegt es auf der Hand, dass der Umsatzsteuerbetrug bestehende Arbeitsplätze gefährdet und die Schaffung neuer verhindert.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Wahrung der Steuergerechtigkeit, zur Gewährleistung eines wettbewerbsneutralen Umsatzsteuersystems und zur Sicherung des Steueraufkommens muss dem Umsatzsteuerbetrug daher entschieden entgegengewirkt werden. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder unternehmen seit geraumer Zeit vermehrte Anstrengungen zur effektiveren Bekämpfung des Steuerbetrugs. So wurden bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens organisatorische und personelle Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer getroffen.

Daneben sind gezielte gesetzgeberische Regelungen erforderlich, um den betrügerischen Machenschaften wirksam Einhalt zu gebieten. Regelungen, die den Missbrauch des Vorsteuerabzugsrechts erschweren, sind unverzichtbar. Das geltende Recht ist im Vergleich mit entsprechenden Regelungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr großzügig ausgestaltet. Dies liegt zwar einerseits im Interesse der steuererhrlichen Unternehmer. Andererseits werden dadurch in den typischen Missbrauchs- und Betrugsfällen effektive Kontrollen der Finanzbehörden häufig bereits im Ansatz unmöglich gemacht.

Deshalb kann das Finanzamt in Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens künftig mit Zustimmung des Steuerpflichtigen die Auszahlung von Erstattungsbeträgen von

Sicherheitsleistungen abhängig machen, wenn unklar ist, ob die Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug vorliegen. Nach bisherigem Recht konnte die Erstattung in diesen Fällen zunächst nicht erfolgen. Das bedeutet: Die notwendige Prüfung muss nunmehr nicht mehr zulasten der Liquidität des zu prüfenden Unternehmens gehen. Der Erstattungsbeitrag wird ausbezahlt, der Unternehmer ist lediglich mit den Kosten z. B. einer Bankbürgschaft belastet.

Um die planmäßige betrügerische Abschöpfung der Vorsteuer – durch die sich die Karussellgeschäfte auszeichnen – einzudämmen, wird ein neuer Haftungstatbestand geschaffen. Führt ein Unternehmer planmäßig die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht an den Fiskus ab, wird gleichwohl der Vorsteuerabzug in der Unternehmerkette (dem Karussell) aber geltend gemacht, hat das Finanzamt künftig die Möglichkeit, Unternehmer, die von dem Vorliegen des Karussellgeschäftes wussten oder den Umständen nach hätten wissen müssen, für die planmäßig nicht abgeführte Umsatzsteuer in Haftung zu nehmen. Insbesondere kann das Finanzamt bei Vorliegen der Voraussetzungen mit Vorsteuererstattungsansprüchen eines Unternehmers in der Kette aufrechnen. Werden die Voraussetzungen des Haftungstatbestandes von mehreren Unternehmern in der Kette erfüllt ist gewährleistet, dass es nicht zu einer Überkompensation des durch die planmäßig nicht abgeführte Umsatzsteuer für den Fiskus entstandenen Schadens kommt. Gehaftet wird lediglich in Höhe der nicht abgeführten Umsatzsteuer. Gleichzeitig ist aber sichergestellt, dass die systemimmanente Balance von Vorsteuerabzugsrecht für in Rechnung gestellte Umsatzsteuer und Abführung der in Rechnung gestellten Umsatzsteuer an den Fiskus wiederhergestellt wird. Die Maßnahme ist notwendig, aber auch ausreichend, so dass auf eine Einschränkung des Vorsteuerabzugsrechts verzichtet werden kann. Die Einschränkung des Vorsteuerabzugsrechts, wie zunächst erwogen, hätte zwar auch den Missbrauch des Vorsteuerabzugsrechts eindämmen können, sie wäre aber weniger zielgenau einsetzbar gewesen und hätte bei bestimmten Fallgestaltungen zu einer Überkompensation der planmäßig nicht abgeführten Umsatzsteuer führen können.

Neu gegründete Unternehmen sollen im Übrigen in Zukunft monatlich Umsatzsteuervoranmeldungen abgeben. Damit erhalten die Finanzämter zeitnäher Informationen über umsatzsteuerliche Sachverhalte in diesem, nach den Erfahrungen der Vergangenheit spezifisch risikobehafteten Segment. Denn gerade für Zwecke des Karussellbetrugs werden systematisch so genannte Phönixfirmen eingesetzt, die nur mit Hilfe dieser Regelung bekämpft werden können. Für steuererhrliche neugegründete Unternehmen hat die monatliche Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen den Vorteil, dass versehentlich gemachte Fehler mit Hilfe des Finanzamtes schnell ausgeräumt werden können, bevor sie möglicherweise existenzgefährdende Ausmaße annehmen.

Diese Maßnahmen konzentrieren sich auf die bekannten Problembereiche und verschonen weitgehend steuererhrliche Unternehmer, in deren vordringlichem Interesse sie getroffen werden sollen.

## II. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Umsatzsteuergesetz)

#### Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Anpassung der Inhaltsübersicht an die Einfügung der §§ 18f und 25d.

#### Zu Nummer 2 (§ 18)

Die Änderung gehört zu den Maßnahmen im Rahmen der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Durch die Neuregelung soll erreicht werden, dass die Finanzämter zeitnäher Informationen über Unternehmer erhalten, die ihre Tätigkeit aufnehmen. Nach bisheriger Rechtslage haben die Unternehmensgründer aufgrund einer Selbsteinschätzung der zu zahlenden Steuer Voranmeldungen im großen Umfang vierteljährlich abgegeben. Die Finanzämter haben dadurch erst recht spät Informationen über diese Informationen erhalten.

Die aus der Abgabe monatlicher Umsatzsteuervoranmeldungen gewonnenen Informationen können früher ausgewertet werden. Unternehmen können wesentlich zeitnäher geprüft, Hinterziehungsfälle somit früher aufgedeckt werden. Allerdings ergibt sich ein gewisser Mehraufwand für Verwaltung und Unternehmen. Der Mehraufwand, der für die betroffenen Unternehmen zeitlich befristet ist, ist im Hinblick auf das Ziel der schnelleren Aufdeckung von Betrugsfällen, insbesondere unter Berücksichtigung der Kurzlebigkeit der an Karussellbetrugsfällen beteiligten Unternehmen, hinnehmbar.

#### Zu Nummer 3 (§ 18c)

Zur Sicherung des Steueraufkommens wurde vom Bundesrechnungshof ein Kontrollverfahren insbesondere beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Wasserfahrzeuge angemahnt. Aufgrund des Fehlens eines Zentralregisters ist die deutsche Finanzverwaltung hierbei auf Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten angewiesen, in denen der Erwerb stattfindet. Einige EU-Mitgliedstaaten übermitteln diese Informationen bereits. Die deutsche Finanzverwaltung ist mangels Umsetzung von § 18c UStG zu einem sachgerechten Informationsaustausch gegenwärtig nicht in der Lage. Die Umsetzung von § 18c UStG scheiterte bisher daran, dass die Meldepflicht der Unternehmen in Deutschland von einem gegenseitigen regelmäßigen (automatischen) Auskunftsverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten abhängig gemacht wurde. Derzeit sind nicht alle EU-Mitgliedstaaten zu einem regelmäßigen Informationsaustausch in der Lage, gleichwohl sind alle EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich zu einem Informationsaustausch bereit.

Um Fortschritte in der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten zu erreichen, wird die Meldepflicht nicht mehr von der Gegenseitigkeit und dem regelmäßigen Informationsaustausch abhängig gemacht.

Nach Erlass der in § 18c UStG vorgesehenen Rechtsverordnung zur Meldepflicht wird Deutschland den anderen EU-Mitgliedstaaten umfassende Auskünfte erteilen können. Es ist zu erwarten, dass die Auskünfte aus den anderen EU-Mitgliedstaaten dann ebenfalls zunehmen werden.

#### Zu Nummer 4 (§ 18f)

Das Vorsteuerabzugsrecht ist in hohem Maße betrugsanfällig.

In den Fällen, in denen die Zustimmung des Finanzamtes zu der Steueranmeldung erforderlich ist (§ 168 Satz 2 AO), weil die Steueranmeldung zu einer Herabsetzung der bisher entrichteten Umsatzsteuer oder einer Vergütung von angemeldeten Vorsteuerbeträgen führt, kann in Fällen, in denen die Vorsteuerabzugsberechtigung zweifelhaft ist, die notwendige Prüfung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Die Ermittlungsdauer kann zu Liquiditätsschwierigkeiten bei dem Unternehmer führen. Mit Rücksicht auf Liquiditätsprobleme kann der Vorsteueranspruch einvernehmlich gegen Sicherheitsleistung zunächst akzeptiert werden. Damit ist sowohl dem Steuerpflichtigen als auch der Steuerverwaltung gedient.

Aufgrund der Neuregelung kann das Finanzamt im Einvernehmen mit dem Unternehmer die Zustimmung gegen Sicherheitsleistung erteilen, ohne das Risiko eines Steuerausfalls einzugehen. Die Sicherheitsleistung kann längstens für die Dauer der notwendigen Prüfung verlangt werden (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Gleichzeitig kann das Vorsteuerabzugsrecht sachgerecht geprüft werden, ohne dass – wie bisher häufig – zusätzlich personelle Ressourcen für die Bearbeitung der Einwendungen des Unternehmers gegen die Vorenthaltung des Vorsteuerabzugs gebunden werden.

Die Verweisung des Satzes 2 auf § 167 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO) ist erforderlich, um auch in den Fällen, in denen das Finanzamt von der Voranmeldung abweicht, die Festsetzung einer Sicherheitsleistung zu ermöglichen.

#### Zu Nummer 5 (§ 25d)

Die Regelung dient der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs speziell in Form von Karussellgeschäften. Dabei werden Rechnungen mit Umsatzsteuerausweis ausgestellt, um dem Rechnungsempfänger den Vorsteuerabzug zu ermöglichen, ohne die ausgewiesene und geschuldete Umsatzsteuer zu entrichten. Die Regelung ist notwendig, um dem systematischen Missbrauch des Vorsteuerabzugsrechts und darüber hinaus des Mehrwertsteuersystems in der EU insgesamt zu begegnen.

Die neue Vorschrift soll in diesen Fällen verhindern, dass der Staat gezwungen ist, Steuerbeträge auszuführen, die er nicht erhalten soll. Die Regelung eröffnet dem Finanzamt die Möglichkeit, jeden Unternehmer in Haftung zu nehmen, der in Betrugsfälle in Form von Karussellgeschäften verwickelt ist, von denen er Kenntnis hatte oder den Umständen nach hätte haben müssen. Die Vorschrift ist so ausgestaltet, dass rechtstreue Unternehmer nicht belastet werden. Erfüllen mehrere Unternehmer den Tatbestand, so haften sie als Gesamtschuldner.

Die Haftung kann sich auf mehrere vorangegangene Umsätze erstrecken. Vorangegangener Umsatz ist nicht nur der unmittelbare Eingangsumsatz des Unternehmers, sondern sind auch die Umsätze auf den Vorstufen.

Durch die Vorschrift in Absatz 2 wird das Finanzamt, gegenüber dem der Vorsteueranspruch geltend gemacht wird,



in die Lage versetzt, den Haftungsbescheid in eigener Zuständigkeit zu erlassen.

Absatz 3 gibt dem örtlich zuständigen Finanzamt die Möglichkeit, die Zustimmung zu einer Steueranmeldung, die zu einer Umsatzsteuererstattung führt, zurückzustellen, bis mit dem Haftungsanspruch aufgerechnet werden kann.

Absatz 4 regelt die Nichtanwendung des § 219 der AO.

## **Zu Artikel 2 (Abgabenordnung)**

### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Redaktionelle Anpassung der Inhaltsübersicht an die Einfügung des § 88b.

### **Zu Nummer 2 (§ 88b)**

Die Erfahrungen zeigen, dem Umsatzsteuerbetrug kann mit den bestehenden Regelungen der Außenprüfung (Umsatzsteuer Sonderprüfung, Betriebsprüfung) nicht ausreichend begegnet werden.

Die Außenprüfung muss angekündigt werden. Die Ankündigung gibt steuerunehrlichen Unternehmen die Zeit, Vorkehrungen zu treffen, um gegenüber den Steuerbehörden einen normalen Geschäftsbetrieb vorzutäuschen oder den Geschäftsbetrieb einzustellen. Die Steuerbehörden sind daher nach geltendem Recht nicht in dem notwendigen Maße in der Lage, sich ein zuverlässiges Bild über ein Unternehmen zu machen. Eine wirksame Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs macht die Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse eines Unternehmens erforderlich. Das Finanzamt muss in die Lage versetzt werden, sich insbesondere einen Eindruck über die räumlichen Verhältnisse, das tatsächlich eingesetzte Personal und den üblichen Geschäftsbetrieb zu verschaffen. Nur auf dem Wege ist es möglich, ordentliche Unternehmen von solchen zu unterscheiden, die in erster Linie dazu eingesetzt werden, den Fiskus zu schädigen.

Die allgemeine Nachschau ist keine Prüfung im Sinne der §§ 193 ff. AO. Sie dient der zeitnahen kursorischen Kontrolle, die die Außenprüfung nicht verdrängen kann. Vertiefte Ermittlungen sind weiterhin einer Außenprüfung vorbehalten.

Die von der allgemeinen Nachschau betroffenen Unternehmen haben – wie dies bereits heute für den Bereich der Zölle und Verbrauchsteuern der Fall ist – die genannten Unterlagen vorzulegen.

Insbesondere um Erkenntnisse der Nachschau nicht zu gefährden, ist ein nahtloser Übergang von der allgemeinen Nachschau zu einer Außenprüfung zu ermöglichen, wie es für den Zoll und die Verbrauchsteuern auch möglich ist. Geben die getroffenen Feststellungen hierzu Anlass, kann von der allgemeinen Nachschau zu einer Außenprüfung übergegangen werden. In diesem Fall ist in dem schriftlichen Hinweis der Prüfungsumfang festzulegen.

### **Zu Nummer 3 (§ 117)**

Mit der Änderung soll in Bezug auf den Austausch von Informationen im Bereich der Umsatzsteuer das Verfahren gegenüber den Steuerbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten an das nationale Verfahren angepasst werden. Angesichts des

bestehenden Binnenmarkts ist ein differenziertes Vorgehen in dem Bereich nicht mehr zu rechtfertigen.

Nach § 117 Abs. 2 AO leisten die deutschen Finanzbehörden zwischenstaatliche Rechts- und Amtshilfe aufgrund innerstaatlich anwendbarer völkerrechtlicher Vereinbarungen, innerstaatlich anwendbarer Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften sowie des EG-Amtshilfe-Gesetzes. Bevor die Landesfinanzbehörden Auskünfte auf Ersuchen oder ohne Ersuchen ausländischen Finanzbehörden erteilen können, haben sie nach § 117 Abs. 4 AO den inländischen Regelungen, z. B. den Geschäftspartnern des ausländischen Steuerpflichtigen, anzuhören. Die Regelung dient dem Schutz der inländischen Beteiligten. Sie gibt ihnen die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Auskunftserteilung an ausländische Finanzbehörden vorzubringen; denn nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 EG-Amtshilfegesetz dürfen Auskünfte nicht erteilt werden, soweit die Gefahr besteht, dass dem inländischen Beteiligten durch die Preisgabe eines Handels-, Industrie-, Gewerbe- oder Berufsgeheimnisses oder eines Geschäftsverfahrens ein mit dem Zweck der Auskunftserteilung nicht zu vereinbarenden Schaden entsteht. Von der Anhörung kann nur in den Fällen des § 91 Abs. 2 und 3 AO abgesehen werden.

Angesichts der Tatsache, dass im Bereich der Umsatzsteuer in erster Linie Ausgangs- und Eingangsumsätze relevant sind, stellt sich die Frage nach der Preisgabe von Handels-, Gewerbe- oder Berufsgeheimnissen oder von Geschäftsverfahren nicht. Dies wird auch durch das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 20. Februar 1979 VII R 16/78, BStBl. II S. 268 bestätigt, wonach sich der Auskunftsaustausch der Finanzbehörden im Bereich der Umsatzsteuer regelmäßig nicht auf Betriebsgeheimnisse bezieht, wie sie der Bundesfinanzhof definiert. Darüber hinaus sind die Unternehmer ohnehin zur Kontrolle des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs verpflichtet, ihre innergemeinschaftlichen Warentransaktionen zu melden.

Die gegenwärtige Anhörungspflicht behindert die effektive Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs im grenzüberschreitenden Bereich. Im Gegensatz zu den direkten Steuern kommt es bei der Umsatzsteuer auf einen raschen und zeitnahen Auskunftsaustausch der Finanzbehörden an. Hier ist es daher sachgerecht, dass die Anhörungspflicht zugunsten der wirkungsvollen Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zurücktritt.

### **Zu Nummer 4 (§ 138)**

#### **Zu Buchstabe a (Absatz 1)**

Gegenwärtig besteht die Verpflichtung, die Eröffnung eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft, eines gewerblichen Betriebs oder einer Betriebsstätte anzuzeigen, nur gegenüber der Gemeinde, in der dieser Betrieb oder die Betriebsstätte eröffnet wird. Die Gemeinde hat das zuständige Finanzamt vom Inhalt der Mitteilung zu unterrichten. Eine unmittelbare Anzeigepflicht gegenüber dem zuständigen Finanzamt besteht lediglich für freiberuflich Tätige. Entsprechendes gilt bei Verlegung oder Aufgabe eines Betriebs, einer Betriebsstätte oder einer freiberuflichen Tätigkeit.

Durch die Änderung wird auch für die Fälle der Eröffnung, Verlegung oder Aufgabe eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft, eines gewerblichen Betriebs oder einer Be-

etriebsstätte eine unmittelbare Anzeigepflicht gegenüber dem zuständigen Finanzamt eingeführt. Die Anzeigepflicht gegenüber der Gemeinde bleibt hiervon unberührt, soweit es sich um einen gewerblichen Betrieb oder eine Betriebsstätte handelt. Durch die Änderung soll eine effektivere Erfassung der der Besteuerung zugrunde liegenden Lebenssachverhalte erreicht werden. Darüber hinaus soll die Grundlage geschaffen werden, künftigen EG-rechtlichen Vorgaben zu genügen, wonach die Mitgliedstaaten im Bereich der Umsatzsteuer verpflichtet sein werden, Angaben über die Aufnahme, den Wechsel und die Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit auf elektronischem Weg entgegenzunehmen. Die hierfür notwendige technische Ausstattung ist nur bei den Finanzämtern flächendeckend vorhanden.

#### **Zu Buchstabe b (Absatz 2)**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

#### **Zu Artikel 3 (§ 1b des EG-Amtshilfe-Gesetzes)**

Die effektive Bekämpfung der Steuerverkürzung, insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer, macht unmittelbare Kontakte zwischen inländischen Finanzbehörden und Finanzbehörden anderer Mitgliedstaaten notwendig. § 1b EG-AHG ermöglicht es den deutschen Finanzbehörden, zu Ermittlungen aufgrund von Auskunftersuchen anderer Mitgliedstaaten oder für Zwecke der eigenen Sachverhaltsermittlung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten Bedienstete anderer Mitgliedstaaten zu den Ermittlungen oder Prüfungen hinzuzuziehen, wenn dies der Steigerung der Ermittlungs- bzw. Prüfungseffizienz dient. Die Anwesenheit von Bediensteten anderer Mitgliedstaaten kann im Einzelfall den Austausch von Informationen beschleunigen; sie können Auskunftersuchen erläutern, Ermittlungsergebnisse an Ort und Stelle prüfen und Hinweise für weitere Ermittlungen geben.

Die Richtlinie 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977 (Amtshilfe-Richtlinie) sieht bereits vor, dass zur Anwendung der Richtlinie Bediensteten eines Mitgliedstaats die Anwesenheit in einem anderen Mitgliedstaat gestattet werden kann. § 1b EG-AHG soll für die Anwesenheit von Bediensteten anderer Mitgliedstaaten eine klare gesetzliche Regelung schaffen. Die Anwesenheit ist nur im Einvernehmen mit der nach § 1a EG-AHG für den Auskunftsaustausch zuständigen inländischen Finanzbehörde möglich. Die ausländischen Bediensteten haben keine eigenen Ermittlungsbefugnisse; vielmehr werden alle Ermittlungen, die zur Erledigung eines Auskunftersuchens eines anderen Mitgliedstaats notwendig sind, von den Bediensteten der zuständigen inländischen Finanzbehörde geführt. Die ausländischen Bediensteten haben jedoch mit Zustimmung der ermittelnden deutschen Finanzbehörde das Recht, für Zwecke der Ermittlungen auch in den Räumen des betroffenen Steuerpflichtigen anwesend zu sein.

#### **Zu Artikel 4 (§ 5 des Finanzverwaltungsgesetzes)**

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in Deutschland die Umsatzsteuerhinterziehung dadurch begünstigt wird, dass die Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer von den Ländern durchgeführt wird und eine zentrale, bundesweite Informationssammlung und Koordinierung fehlt.

Auch Bund und Länder haben dies erkannt. Die Erfahrungen der Finanzämter haben deutlich gemacht, dass dem Umsatzsteuerbetrug nur durch eine Koordinierung der Prüfungstätigkeiten der Bundesländer wirksam begegnet werden kann. Dies gilt umso mehr unter dem Aspekt des Binnenmarkts. Daher soll das Bundesamt für Finanzen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 15 FVG damit beauftragt werden, umsatzsteuerliche Ermittlungen zu koordinieren. Damit ist gewährleistet, dass auf künftige Entwicklungen des Umsatzsteuerbetrugs mit der notwendigen Flexibilität reagiert werden kann.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass im Bundesamt für Finanzen bereits heute vorliegende Informationen dringend der Zusammenführung und Auswertung bedürfen. Mangels entsprechender Kompetenz konnte diese Aufgabe bisher seitens des Bundesamtes für Finanzen nicht wahrgenommen werden. Künftig wird es gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 16 FVG Aufgabe des Bundesamtes für Finanzen sein, vorhandene umsatzsteuerlich erhebliche Informationen zusammenzuführen, auszuwerten und sie gegebenenfalls bei bestehenden Unplausibilitäten z. B. mittels Anfragen in andere EU-Mitgliedstaaten in der Weise zu ergänzen, dass prüfungswürdige Sachverhalte identifiziert werden können.

Die Erfahrungen zeigen, dass die zuverlässige Besteuerung von elektronisch erbrachten Dienstleistungen für die Steuerverwaltung eine besondere Herausforderung darstellt. Die umsatzsteuerliche Kontrolle der im Internet angebotenen Dienstleistungen macht auch Ermittlungen im Internet notwendig. Aus arbeitsökonomischen Gründen sollten derartige Ermittlungen nur von einer zentralen Stelle in Deutschland vorgenommen werden, da die elektronischen Dienstleistungen naturgemäß landesweit angeboten werden. Zur Unterstützung der Landesfinanzverwaltungen soll daher gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 17 FVG dem Bundesamt für Finanzen die Aufgabe übertragen werden, die im Internet angebotenen Dienstleistungen zu beobachten. Betroffene Feststellungen sollen den Finanzbehörden der Länder in Absprache mit ihnen als Kontrollmaterial übermittelt werden.

#### **Zu Artikel 5 (Neufassung geänderter Gesetze)**

Ermächtigungsnorm zur Neufassung der genannten Gesetze.

#### **Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



